

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

**APOYO AL DISEÑO DEL PROGRAMA DE ACCESO Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA EN EL
SALVADOR**

(ES-T1426)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Schloeter, Luis (CSD/HUD); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: N/A; Abogado: Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Can Telon, Hilda Irene (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Grayeb Bayata, Claudia (CID/CID); Hellman, Carolina Franco (CSD/HUD); Valencia Mestre De Saavedra Gabriela (CSD/HUD).

EL SALVADOR
APOYO AL DISEÑO DEL PROGRAMA DE ACCESO Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA EN EL SALVADOR
ES-T1426

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	DESARROLLO Y VIVIENDA URBANOS
Subsector:	PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL SUELO URBANO
Taxonomía de la CT:	Apoyo Operativo
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	ES-L1178
Unidad Técnica Responsable:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	CID/CES-Representación El Salvador
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank

OBJETIVO DEL PROYECTO

Apoyar a El Salvador en la mejora del acceso y la promoción de soluciones habitacionales adecuadas para hogares de ingresos bajos y medios-bajos.

INFORMACIÓN FINANCIERA

Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	P3F - OC SDP Pilar 3 - Biodiversidad, Capital Natural y Acción Climática	300.000
Financiamiento Total		300.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		300.000
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	24 meses	
Periodo de Ejecución:	24 meses	

INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL

N/A

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Diagnóstico.** El Salvador enfrenta un déficit habitacional estructural de gran magnitud. Según estimaciones basadas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2023, el 54,6% de los hogares del país presenta algún tipo de déficit habitacional, lo que equivale a más de 1,1 millones de hogares. De estos, el 50,7% corresponde a un déficit cualitativo (más de 1 millón de hogares), asociado a carencias en materiales, servicios básicos y seguridad en la tenencia, y el 3,9% corresponde a un déficit cuantitativo (78.769 hogares), vinculado a vivienda inadecuada o hacinamiento. Entre las principales carencias cualitativas se destacan: inseguridad en la tenencia (59,4%), falta de acceso a agua potable (37,1%) y pisos de tierra (24,2%). Este panorama evidencia que el problema no se limita a la construcción de nuevas viviendas, sino que abarca una amplia agenda de mejoramiento habitacional, formalización y acceso al financiamiento.
- 1.2 El contexto sociodemográfico de El Salvador, con una población aproximada de 6,7 millones de habitantes y una tasa de crecimiento demográfico moderada, cercana al 0,5% anual, se caracteriza por una estructura relativamente joven, con una proporción significativa de población menor de 30 años, lo que mantiene una presión sostenida sobre la demanda de vivienda, en particular en las áreas urbanas. Este escenario se combina con un déficit habitacional estructural que integra carencias tanto cuantitativas como cualitativas, profundizadas por fallas de mercado en la oferta y la demanda de vivienda asequible. La magnitud del déficit, su impacto directo en la salud, la productividad y la equidad social, así como el potencial dinamizador del sector de la construcción sobre el crecimiento económico, requieren soluciones que actúen como capital catalítico, alineando incentivos y movilizando recursos públicos y privados, más allá de un esquema tradicional de financiamiento directo.
- 1.3 **Un doble cuello de botella: fallas de mercado en la oferta y la demanda.** El diagnóstico sectorial identifica un doble cuello de botella estructural que limita la producción y el acceso a vivienda asequible en El Salvador. Por el lado de la oferta, se observan restricciones asociadas a la escasez de suelo urbano con infraestructura habilitante, al alto costo de la infraestructura primaria, a incentivos de mercado que favorecen la construcción de vivienda de mayor precio —dejando desatendido el segmento inferior a US\$100.000— y el acceso limitado a financiamiento de largo plazo para desarrolladores de vivienda social. Por el lado de la demanda, predominan ingresos y niveles de ahorro insuficientes para cumplir con los requisitos del crédito hipotecario formal, la alta informalidad laboral, que dificulta la evaluación crediticia, la dependencia de remesas sin una vinculación estructurada a instrumentos financieros formales y un patrón extendido de autoconstrucción sin asistencia técnica.
- 1.4 **Necesidad de un diseño técnico y financiero robusto.** Experiencias previas en la región evidencian que los programas de vivienda no cuentan con una arquitectura financiera adecuada, lo que los expone a riesgos significativos de baja sostenibilidad fiscal, filtraciones en la focalización de beneficiarios y una absorción limitada por parte del sistema financiero. En el caso salvadoreño, la complejidad institucional, la participación simultánea de múltiples actores, incluyendo entidades del sector

vivienda, banca, desarrolladores y municipios, y la necesidad de articular diversos instrumentos como bonos, garantías, subsidios, aportes a la tasa de interés e incentivos tributarios, demandan un proceso riguroso que combine un diagnóstico sectorial accionable, modelación financiera y simulación de escenarios, el diseño de un reglamento operativo claro y trazable, y una propuesta de fortalecimiento institucional con eventual soporte normativo.

- 1.5 Vivienda como política social y económica. La vivienda adecuada no es únicamente una política sectorial, sino también un determinante estructural del desarrollo. La evidencia internacional muestra que las mejoras en la vivienda reducen las enfermedades asociadas al uso de pisos de tierra y al hacinamiento, mejoran los resultados educativos y fortalecen la productividad laboral. Desde una perspectiva macroeconómica, el sector construcción en El Salvador representa aproximadamente el 6,8% del PIB nominal y generó cerca de 120.000 empleos directos e indirectos en 2023.
- 1.6 **Justificación.** En conjunto, las fallas estructurales identificadas en los mercados de oferta y demanda generan una brecha persistente entre la demanda efectiva de los hogares de ingresos bajos y medios-bajos y la oferta formal de vivienda asequible, lo que justifica una intervención pública con enfoque sistémico orientada a corregir distorsiones, alinear incentivos y articular al sector público, el sector privado y el sistema financiero. En este marco, la presente CT permitirá desarrollar de manera secuencial y estructurada los insumos técnicos, financieros y operativos necesarios para asegurar que el Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario (ES-L1178) resulte técnicamente sólido, financieramente viable y operativamente implementable. Asimismo, considerando que cada dólar invertido en infraestructura puede generar hasta 1,5 veces su valor en crecimiento del PIB en el mediano plazo, un programa de vivienda asequible no solo contribuiría a reducir el déficit habitacional, sino también a dinamizar el sector de la construcción, generar empleo y fortalecer los encadenamientos productivos, ampliando su impacto económico y social.
- 1.7 Esta CT constituye el instrumento técnico estratégico para estructurar el Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario (ES-L1178), sentando las bases para una operación de mayor escala que contribuya simultáneamente a reducir la pobreza y la desigualdad mediante la ampliación del acceso a soluciones habitacionales adecuadas, fortalecer el crecimiento económico inclusivo a través de la dinamización del sector construcción y la movilización de recursos públicos y privados, y mejorar la resiliencia urbana y la calidad de vida de los hogares salvadoreños, promoviendo viviendas más seguras, formales y alineadas con las políticas públicas del sector.
- 1.8 **Solicitud.** El Salvador, a través de Ministerio de Vivienda ha solicitado al Banco apoyo técnico para el diseño de un programa integral orientado a mejorar el acceso y la promoción de soluciones habitacionales adecuadas para hogares de ingresos bajos y medios-bajos. Esta solicitud responde a la necesidad de abordar de manera estructural las fallas de mercado identificadas en la oferta y la demanda de vivienda, así como de fortalecer las capacidades institucionales para la formulación e implementación de políticas habitacionales sostenibles.

- 1.9 **Objetivo.** Esta cooperación técnica (CT) apoyará a El Salvador en la mejora del acceso y la promoción de soluciones habitacionales adecuadas para hogares de ingresos bajos y medios-bajos. En particular: (i) fortalecerá las capacidades técnicas e institucionales de las entidades responsables para el diseño de un esquema de intermediación financiera orientado al financiamiento de subpréstamos para la adquisición y mejoramiento de vivienda; (ii) desarrollará los lineamientos operativos, financieros y de elegibilidad del programa, asegurando su sostenibilidad, focalización y alineación con las políticas públicas de vivienda; y (iii) apoyará la estructuración de los instrumentos financieros y mecanismos de implementación necesarios para ampliar el acceso al financiamiento habitacional formal para los hogares objetivo.
- 1.10 Como resultado, El Salvador contará con un conjunto integral de diseños programáticos, simulación financiera y marco operativo que permitirá lanzar un programa escalable, sostenible y alineado con las prioridades nacionales de desarrollo social y de crecimiento económico.
- 1.11 **Complementariedad.** La complementariedad del Banco en este proyecto radica en su capacidad de articular un enfoque integral y estratégico para la reducción del déficit habitacional, vinculado al impulso de un crecimiento económico inclusivo en El Salvador. La operación se alinea con la visión de largo plazo del Banco en el sector vivienda, integrando soluciones habitacionales con criterios de sostenibilidad, inclusión social y generación de empleo. Asimismo, contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales y normativas, promueve la diversificación de instrumentos de acceso a vivienda y fomenta intervenciones de mejoramiento barrial. Finalmente, complementa y potencia operaciones previas y en curso, consolidando un abordaje multisectorial y coordinado que amplía el impacto de las inversiones: [5977/OC-ES](#) "Programa de Financiamiento para Vivienda Social, Inclusiva y Sostenible", [ATN/OC-19731-ES](#) "Fomento de Condiciones Propicias para el Desarrollo de la Vivienda Social", [ATN/OC-20068-RG](#) "Apoyo para la Atención del Déficit Habitacional Cualitativo en América Latina y el Caribe (ALC)", [ATN/CV-21221-PE](#) "Apoyo al Programa de Impulso a la Vivienda Social en Perú", y [ATN/OC-19629-PN](#) "Nuevos Instrumentos para la Vivienda Social en Panamá".
- 1.12 **Alineación Estratégica.** La cooperación técnica se alinea con la Estrategia País del Grupo BID en El Salvador 2025–2029 (GN-3299-3), contribuyendo al área prioritaria de fortalecimiento de las capacidades de la población para un crecimiento dinámico y equitativo. Específicamente, a la disminución del déficit habitacional y la ampliación en la cobertura de servicios básicos. Igualmente, la CT contribuye a los objetivos de la Estrategia Institucional del Grupo BID (CA-631) al: (i) reducir la pobreza y la desigualdad, mediante el fortalecimiento de mecanismos que amplíen el acceso a soluciones habitacionales adecuadas y al financiamiento formal para hogares de ingresos bajos y medios-bajos; (ii) promover la productividad y un crecimiento económico sostenible, al apoyar el diseño de un programa de intermediación financiera que movilice recursos públicos y privados y fortalezca el ecosistema habitacional; y (iii) integrar la sostenibilidad y mitigar los riesgos ambientales mediante soluciones habitacionales más seguras, adecuadas y alineadas con las políticas públicas del sector vivienda. Asimismo, la CT es consistente con los Desafíos de Desarrollo del País (CDC) y con el posicionamiento

operativo del Grupo BID en El Salvador, al dar continuidad a los esfuerzos en curso en el sector de vivienda y sentar las bases para una eventual operación de financiamiento de mayor escala.

II. COMPONENTES

- 2.1 Componente I. Análisis del Marco Institucional, Técnico y de Política Pública (US\$20.000).** Este componente financiará la contratación de servicios de consultoría para el análisis del marco institucional, normativo, técnico y de política pública del sector de vivienda en El Salvador, como base para el diseño del Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario. El componente se enfocará en identificar brechas, capacidades, roles y mecanismos de coordinación entre las entidades públicas y privadas involucradas en la provisión y el financiamiento de soluciones habitacionales. Para ello, se desarrollarán actividades tales como: (i) el análisis del arreglo institucional y del marco normativo vigente del sector vivienda, incluyendo las políticas públicas y programas existentes; (ii) la identificación de capacidades técnicas, operativas y de gestión de las entidades involucradas; y (iii) la identificación de cuellos de botella institucionales y regulatorios que afectan el acceso al financiamiento y la provisión de soluciones habitacionales adecuadas para hogares de ingresos bajos y medios-bajos.
- 2.2 Componente II. Diseño del Modelo Técnico, Financiero y Operativo del Programa (US\$150.000).** Este componente financiará la contratación de servicios de consultoría para el diseño del modelo integral del Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario, incorporando de manera articulada los aspectos técnicos, financieros y operativos necesarios para su implementación. El componente apoyará la definición de un esquema de intermediación financiera viable y sostenible, orientado a ampliar el acceso al financiamiento habitacional formal. Para ello, se desarrollarán actividades tales como: (i) la definición del modelo técnico y operativo del programa, incluyendo criterios de focalización, elegibilidad de beneficiarios y tipologías de soluciones habitacionales, tales como adquisición y mejoramiento de vivienda; (ii) el análisis de la oferta y demanda de financiamiento habitacional, identificando brechas, riesgos y oportunidades; (iii) el diseño de la arquitectura financiera del programa y de los instrumentos financieros y mecanismos de mitigación de riesgos, incluyendo créditos, garantías, subsidios y posibles productos vinculados a remesas; y (iv) la definición de los lineamientos operativos y financieros del programa, considerando la articulación entre recursos públicos y privados.
- 2.3 Componente III. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Implementación del Programa (US\$130.000).** Este componente financiará la contratación de servicios de consultoría para el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la implementación, la gestión y el seguimiento del Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario. El componente se enfocará en asegurar la apropiación institucional de los insumos desarrollados y en mejorar la capacidad de las entidades involucradas para operar el programa de manera eficiente y sostenible. Para ello, se llevarán a cabo actividades tales como: (i) la elaboración de lineamientos, manuales operativos y herramientas técnicas para la gestión, monitoreo y evaluación del programa; (ii) el diseño de esquemas de coordinación interinstitucional y de mecanismos de

gobernanza para la implementación del programa; y (iii) actividades de capacitación y asistencia técnica orientadas a fortalecer las capacidades técnicas, operativas y financieras de las entidades responsables.

2.4 Resultados Esperados. Los resultados esperados tras la implementación de los componentes incluyen: (i) la elaboración de un diagnóstico integral del sector vivienda que identifique brechas institucionales, regulatorias y financieras, así como fallas de mercado prioritarias; (ii) el diseño técnico, financiero y operativo del Programa de Vivienda Asequible e Incentivos para el Mercado Inmobiliario, incluyendo su arquitectura de instrumentos (subsidios, garantías, aportes a tasa y otros mecanismos de intermediación financiera) y un modelo de simulación financiera que permita evaluar escenarios y sostenibilidad; (iii) la preparación de un borrador de reglamento operativo y marco de implementación, con criterios de elegibilidad, focalización y procedimientos trazables; y (iv) el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades involucradas para la implementación, gestión y monitoreo del programa, sentando las bases para una eventual operación de financiamiento de mayor escala.

2.5 Beneficiarios. Los beneficiarios directos de esta cooperación técnica serán las entidades públicas responsables del diseño, implementación y gestión de la política de vivienda en El Salvador, en particular el Ministerio de Vivienda y otras instituciones vinculadas al sector, así como actores clave del sistema financiero y del sector privado que participarán en la estructuración del programa. Asimismo, se beneficiarán de manera indirecta las instituciones financieras, desarrolladores inmobiliarios y otros actores del ecosistema habitacional que verán fortalecidas sus capacidades y contarán con un marco más claro y estructurado para su participación en el programa.

Los beneficiarios finales serán los hogares de ingresos bajos y medios-bajos en El Salvador, quienes se verán favorecidos por un mayor acceso a soluciones habitacionales adecuadas y a financiamiento formal, contribuyendo a la reducción del déficit habitacional, la mejora de la calidad de vida y el fortalecimiento de la inclusión social y económica.

III. PRESUPUESTO

2.6 El presupuesto de la CT es de US\$300.000, financiados con recursos del OC SDP Pilar 3 - Biodiversity, Natural Capital, and Climate Action, P3F.

Componentes	BID	Total
Componente 1: Análisis del Marco Institucional, Técnico y de Política Pública	20,000	20,000

Componente 2: Diseño del Modelo Técnico, Financiero y Operativo del Programa	150,000	150,000
Componente 3: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Implementación del Programa	130,000	130,000
Total	300,000	300,000

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud de los beneficiarios, y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la Unidad de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD), quien actuará como responsable de los desembolsos en coordinación con la Oficina del BID en El Salvador (CID/CES).
- 4.2 El Salvador ha manifestado su interés en que el BID actúe como agencia ejecutora, considerando su experiencia en fortalecimiento institucional, gobernanza y mitigación y adaptación al CC. El mecanismo de ejecución se justifica por: (i) el valor agregado que aporta el BID en el diseño y la estructuración de programas complejos de vivienda e intermediación financiera; (ii) la experiencia limitada de la contraparte en la aplicación de las políticas y procedimientos del Banco; y (iii) la necesidad de asegurar un acompañamiento técnico continuo que facilite la transferencia de conocimiento y fortalezca las capacidades institucionales para la futura implementación del programa.
- 4.3 El gobierno de El Salvador designará un equipo de profesionales que actuará como contraparte técnica del BID durante la implementación de la cooperación técnica. Los recursos de la CT se utilizarán para financiar la contratación de firmas consultoras y de consultores individuales, y los desembolsos se realizarán conforme a la entrega de productos verificables.
- 4.4 El BID ejecutará directamente la operación, asegurando un enfoque integral que fortalezca las capacidades de El Salvador y minimice sus debilidades institucionales. Además, se priorizará una coordinación efectiva entre las distintas dependencias gubernamentales, lo que facilitará el diálogo y la alineación de esfuerzos para prevenir desafíos durante la implementación.
- 4.5 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.

- 4.6 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El período de ejecución y de desembolso será de 24 meses.
- 4.7 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** El monitoreo y supervisión de la Cooperación Técnica estará a cargo del Banco, a través de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD), en coordinación con la Representación del BID en El Salvador (CID/CES). El jefe de equipo de la CT será responsable del seguimiento técnico y fiduciario de la operación, incluyendo la revisión y aprobación de los productos entregados por los consultores, así como la elaboración de los informes de avance y cierre correspondientes en los sistemas del Banco. Se realizarán reuniones periódicas de seguimiento con la contraparte técnica para evaluar el progreso de las actividades, identificar posibles ajustes y asegurar la calidad y pertinencia de los productos desarrollados. Asimismo, se podrán llevar a cabo misiones técnicas de supervisión cuando se considere necesario.

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 Uno de los principales riesgos asociados con esta CT es la limitada capacidad institucional y de coordinación interinstitucional para adoptar e implementar los insumos técnicos y financieros que se desarrollen, particularmente aquellos relacionados con la estructuración de un programa de intermediación financiera para vivienda. Este riesgo podría verse acentuado por la participación de múltiples actores públicos y privados de los sectores de vivienda y financiero, así como por posibles restricciones operativas o normativas para la implementación de nuevos instrumentos financieros orientados a hogares de ingresos bajos y medios-bajos.
- 5.2 En cuanto a su implementación, existe un riesgo asociado a la disponibilidad y la calidad de la información necesaria para realizar los estudios técnicos previstos, lo cual podría afectar la precisión de los diagnósticos y la formulación de instrumentos de planificación.
- 5.3 Para mitigar estos riesgos, además de ejecutar directamente la CT, el Banco realizará un diagnóstico temprano de la disponibilidad y la calidad de la información para establecer estrategias de recolección o complementación de esta como parte de las consultorías. Adicionalmente, el equipo del Banco asistirá en un proceso de acompañamiento técnico continuo, en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la articulación temprana y sistemática entre las entidades involucradas, con el fin de asegurar la apropiación, la viabilidad y la alineación de los insumos desarrollados con el marco de políticas públicas y con las capacidades existentes.
- 5.4 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento, estudios, diagnósticos, metodologías y demás insumos desarrollados en el marco de esta cooperación técnica serán propiedad intelectual del Banco. Dichos productos podrán ponerse a disposición del público con el objetivo de promover la difusión del conocimiento y su uso por parte de otros países y actores interesados en el diseño de programas de vivienda asequible. No obstante, a solicitud del Gobierno de El Salvador, se podrán definir arreglos de propiedad intelectual, incluyendo licencias específicas

de uso sobre los productos, de conformidad con lo establecido en la política vigente del Banco (AM-331) y con el asesoramiento del Departamento Legal del Banco (LEG/SGO). En caso de considerarse necesario, podrán evaluarse otros mecanismos, incluyendo eventuales transferencias de derechos sobre productos específicos, siempre conforme a las políticas aplicables del Banco y previo análisis legal correspondiente.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 Este proyecto no prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Esta cooperación técnica está orientada a financiar estudios, diagnósticos y productos técnicos sin contemplar la ejecución de obras físicas ni inversiones directas. En este sentido, la CT se clasifica como una operación sin riesgos ambientales y sociales significativos, dado que sus actividades se limitan al análisis y diseño de políticas, instrumentos financieros y arreglos institucionales. No obstante, los términos de referencia de las consultorías incorporarán consideraciones ambientales y sociales pertinentes, en línea con el Marco de Política Ambiental y Social (ESPF) del Banco.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
 - Anexo II: Matriz de Resultados
 - Anexo III: Términos de Referencia
 - Anexo IV: Plan de Adquisiciones
-